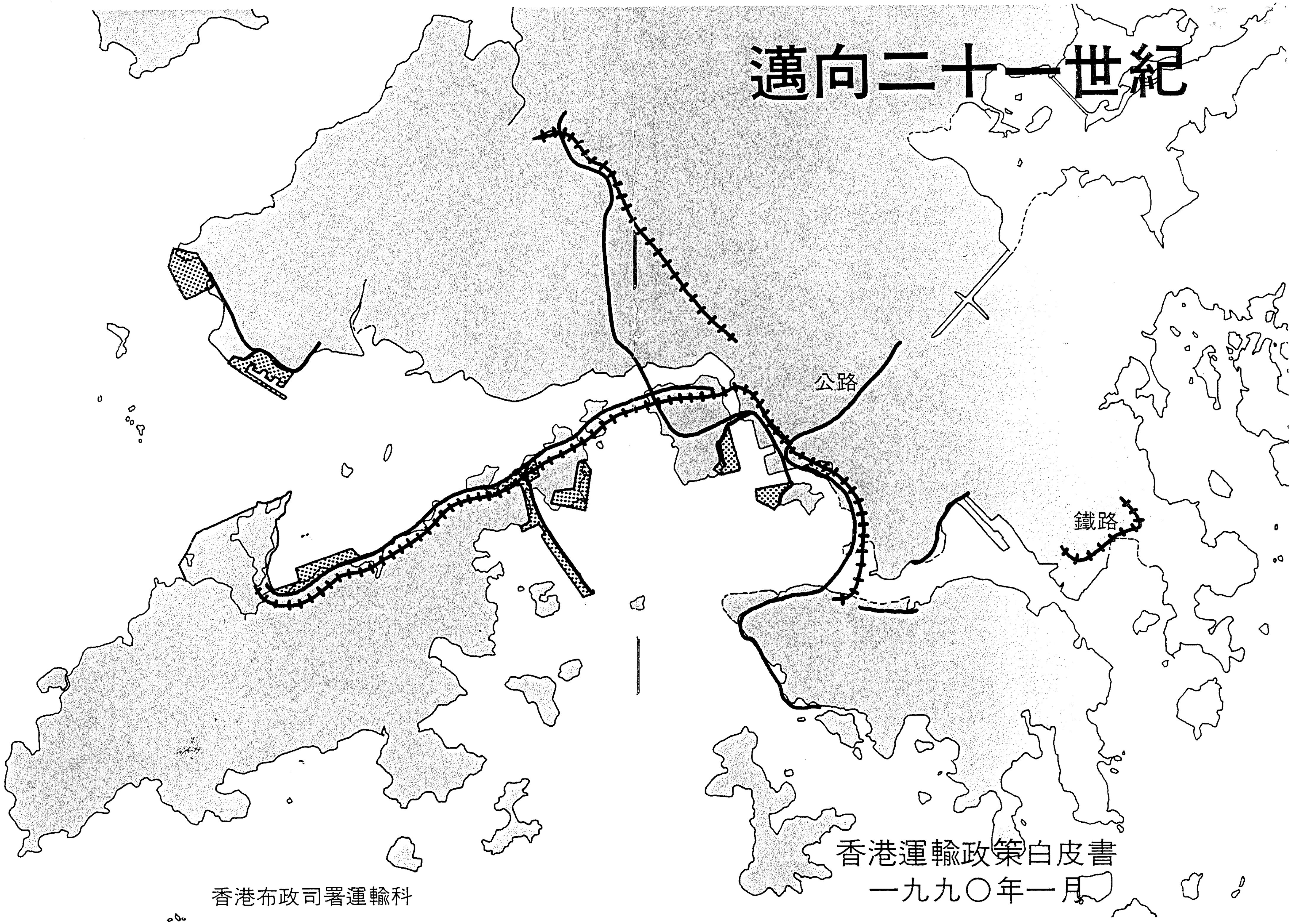
邁向二十一世紀



香港運輸政策白皮書

一九九〇年一月

香港布政司署運輸科

邁向二十一世紀
香港運輸政策白皮書

布政司署
運輸科
一九九零年一月

香港政府印務局印　216118-20L-3/92

目　錄

第一章

引言

背景

這是政府的第二份運輸政策白皮書。運輸設施的投資和政策的計劃與實施，是持續不斷的，但我們必須不時檢討以往的進展並訂定方針，為今後的發展提供基礎。

2. 一九七六年完成的第一次整體運輸研究，為直至一九九一年運輸基礎設施的發展，提供了一個規劃基礎。而一九七九年發表的白皮書，便是根據第一次整體運輸研究的建議編寫而成，成為直至現時運輸政策的依據。一九八九年五月，政府完成了第二次整體運輸研究，對直至二零零一年的運輸需求加以評估。研究後所作出的建議，印載於「邁向二十一世紀」綠皮書內，並於一九八九年六月至九月間，公開徵詢市民的意見。

整體目標

3. 政府制訂運輸政策的主要目標，在於提供一個足以使客貨流通維持在合理水平的運輸系統，以輔助經濟發展，與及應付市民對社交、商業和康樂方面所產生的交通需要。香港獨特的經濟狀況和地理環境，對於發展運輸系統的方針有重要的影響。

4. 香港在世界各大貿易經濟體系中，目前名列第11位，並且是亞太區主要的貿易、金融和通訊中心。作為通往中國的門戶方面，香港更扮演特別的角色；中國所輸出和輸入的貨物，有很多都是經由香港轉口的，而且數量越來越多。然而，這一切活動都是集中在只有1 070平方公里的土地上，而其中大部份土地都是陡斜的山坡和荒蕪的島嶼。已建設的地區只有96平方公里，佔土地總面積9%，當中存着一些全世界人口密度最高的住宅區。

5. 經濟繁榮和高人口密度，需要有高效率的道路、鐵路和海上交通接駁主要的基礎設施、住宅、商業及康樂設施，以應付龐大的交通需求。本港面積狹小，地勢崎嶇，實際上不可能提供大量道路，使車輛的使用達至其他同樣富裕都市的水平。由於受到這些因素所限制，香港必須提供一個全面的公共交通系統，為所有已建設的地區提供服務，並且顧及各類不同乘

客的選擇。集體運輸工具，特別是不佔用路面的交通工具，必須獲得優先考慮，以減輕道路系統所承受的壓力。道路擴展受到地理環境限制，因此必須有效率地使用有限的路面，並且要讓較節省路面及必要的車輛優先使用。擠塞情況必須加以遏止，將交通需求控制在道路系統可以應付的水平。

6. 因此，政府的運輸政策是基於以下三項主要原則制訂出來：

(*a*) 改善運輸基礎設施；
(*b*) 擴展及改善公共交通服務；及
(*c*) 管理道路的使用。

7. 上述原則經得起時間的考驗。一九七九年至一九八八年之間，車輛總數增加了33%，乘搭公共交通工具的人次增加了39%，而道路交通量則增加58%。雖然這些增幅頗大，但市區的平均車速仍增加了20%，由一九七九年的每小時20公里，增至一九八八年每小時24公里。能夠有這樣的成績，是因為當局推行大型的道路及鐵路建設計劃，投資總額達380億元；擴展集體運輸工具的容量；以及實施財政與交通管理措施，控制私家車的增長和改善交通流量。

綠皮書

8. 一九八九年五月發表的綠皮書，就香港發展直至下一世紀的長期運輸策略，徵詢市民的意見。擬議策略的目標，是把運輸基礎設施及服務，作有效率及安全的運用、改善客貨流通，以及在運輸容量與需求之間取得更佳平衡，使社會得到最大的裨益。

9. 綠皮書所論述的主要事項，計有：

(*a*) 第二次整體運輸研究所建議的公路及鐵路發展計劃；
(*b*) 擴展和改善公共交通服務的策略；以及
(*c*) 盡量發揮道路網效能的措施，並將使用道路的需求控制在道路系統可應付的水平。

各界的反應

10. 綠皮書引起各界人士廣泛討論。在諮詢期內，立法局就擬議的策略進行辯論。當局諮詢各區區議會及21個其他機構的意見，並一共收到229份以書面或口頭方式提供的意見。

11. 公眾人士的意見，摘要如下：

(*a*) 市民一般同意，改善運輸基礎設施，擴展及改善公共交通服務，以及管理道路的使用這三項基本原則，應繼續成為未來運輸政策的基礎。
(*b*) 很多人士建議，擬議的策略亦應包括連接未來機場及港口的運輸設施，土地使用與運輸策劃的配合，道路安全，環境保護以及為傷殘人士提供的交通安排等事項。
(*c*) 擬議的運輸基礎設施發展計劃獲得公眾廣泛支持。有些人認為主要的工程，例如三號幹線應該提前施工，並且興建更多鐵路。
(*d*) 一般人士都認為，本港的公共交通系統，應該以集體運輸工具即鐵路和巴士為主，對佔用路面不多的交通工具應該盡量使用，以減輕道路網所承受的壓力。
(*e*) 市民一般同意，當局應該繼續改善公共交通服務的質素，而公共交通工具協調政策應容許各類交通工具更靈活地運作，令彼此之間增強競爭。
(*f*) 對於監察及管制公共交通機構(特別是兩鐵)的現行制度是否足夠，市民表示關注。
(*g*) 市民一般同意管理道路的使用，包括有效使用路面，讓較節省路面及必要的車輛優先使用道路，以及將交通需求控制在道路系統可以應付的水平。
(*h*) 若干市民促請政府改善道路工程的協調和監督工作，以盡量減少造成交通不便。
(*i*) 市民一般同意，巴士應繼續獲得優先使用路面的權利。
(*j*) 雖然一些人士認識到有需要管制私家車的增長和使用，但很多人認為，政府應優先考慮改善運輸基礎設施及公共交通服務，而最後才採取財政措施。
(*k*) 市民普遍支持當局抑制小型貨車用作個人交通工具的措施。
(*l*) 對於採取財政措施以管制較大型貨車的增長和使用，市民表示有所保留。他們促請政府深入研究這些措施對經濟所造成的影響，以及探討其他可行的辦法。

有關政府改善環境以及應付傷殘人士的交通和其他需求的政策，已另載於其他白皮書內。所以，本白皮書集中探討主要的運輸問題。

港口及機場發展策略

12. 連接未來港口及機場的運輸設施，已在港口及機場發展策略研究中加以考慮。總督在一九八九年十月十一日發表施政報告，公佈興建赤鱲角新

機場的決定時，亦同時公佈興建這些運輸設施。這些工程計劃，以及新機場和港口發展對運輸方面的影響，會在隨後各章討論。

主要策略

13. 本白皮書載列政府在未來十年的主要運輸策略。由於本港的運輸情況不斷轉變，而且日後土地使用的模式，例如都會計劃研究所包括的模式，會對運輸策劃有重大的影響，尤其在九十年代的後期，因此，現時不宜制訂詳細的計劃。白皮書所載列的主要策略，會根據日後的轉變，定期作出修訂。

14. 政府在擬訂白皮書時，已充份顧及諮詢期間市民表達的意見，亦同時顧及本港的經濟、地理及社會情況。

白皮書探討的問題

15. 隨後各章，將探討下列問題：

- *(a)* 第二章載述有關運輸需求的主要預測，並找出本港在未來10至15年間可能面對的運輸問題。
- *(b)* 第三章開列在未來十年公路及鐵路發展的主要策略。
- *(c)* 第四章闡釋政府擴展及改善公共交通服務的政策意向。
- *(d)* 第五章説明政府管理道路使用的政策意向。
- *(e)* 第六章總結應付未來十年運輸方面挑戰的主要策略路向。

第二章

運輸需求和交通情況預測

16. 要釐定未來十年的運輸策略，首先須認清運輸問題的性質和嚴重程度。因此，第二次整體運輸研究，為直至二零零一年的運輸需求和交通情況作出預測，這預測假設現時已承擔的運輸工程全部完竣，及現時的運輸政策維持不變。在新機場計劃公佈之後，政府已對有關的預測，作出修訂，兼顧了新機場和新港口設施所涉及的交通影響與運輸接駁問題。

主要預測

17. 經濟增長率對客貨運需求增長有重大影響。市民收入增多，一般會令交通需求增加及更多人希望擁有私家車。貨車數目的增長，亦與經濟增長有密切關係。

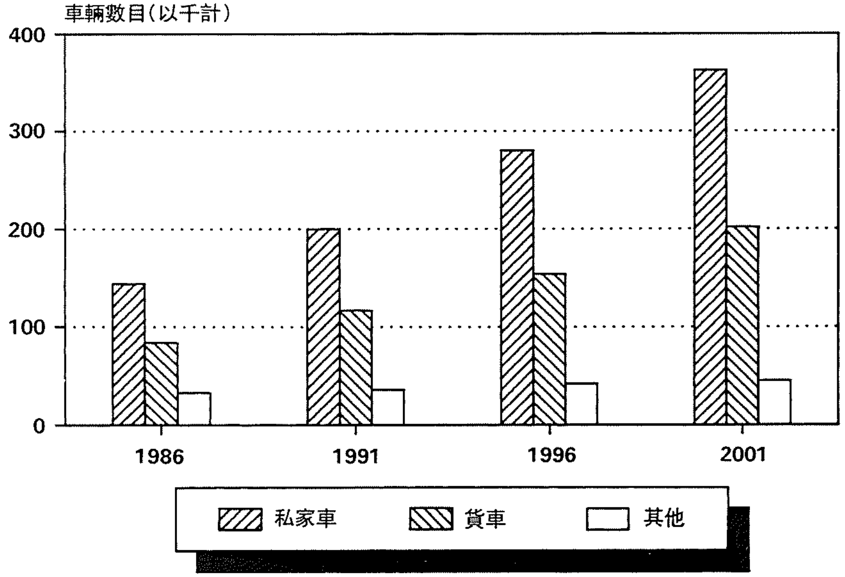
18. 在預測未來十年的交通情況時，政府假設本地生產總值的每年實質增長介乎5%至6%之間。

19. 第二次整體運輸研究，根據預計的人口增長與分佈，經濟增長，以及本港基本建設與運輸發展日漸西移的情況，預測車輛數目和交通需求將會顯著增加，導致嚴重的交通擠塞。而機場遷往赤鱲角，又大大延長了往返機場的路程。下文將詳細解釋各項預測，並把一九八六年(即基準年，這項研究於該年展開)與二零零一年的情況作出比較。

私家車及貨車數目的增長

20. 車輛總數預計會由一九八六年261 000輛增至二零零一年610 000輛，增幅為130%，其中以私家車及貨車的增長最為顯著。對市民擁有或使用車輛，若不再加以限制，則私家車連同電單車的數目，預計會增加152%，由一九八六年144 000輛增至二零零一年363 000輛。至於貨車的數目，估計會增加140%，由一九八六年84 000輛，增至二零零一年202 000輛(圖1)。

圖 1：預測的車輛增長



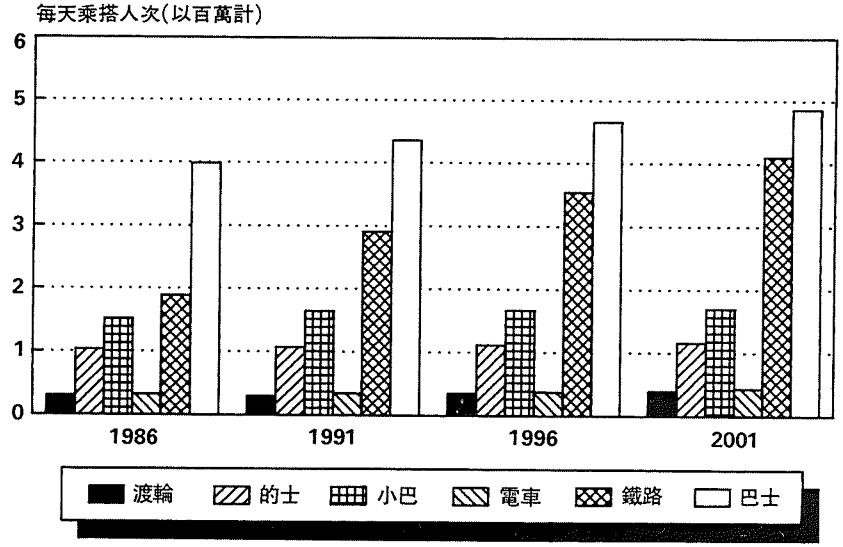
行程次數的增長

21. 市民每天乘搭各種交通工具的行程次數，預計將由一九八六年 870 萬，增至二零零一年 1 220 萬，增幅約為 40%；每天的貨車行程次數，預計將增加 139%，由一九八六年 46 萬，增至二零零一年 110 萬。

乘搭公共交通工具人次的增長

22. 每天乘搭公共交通工具的總人次，預計將增加 38%，由一九八六年 960 萬，增至二零零一年 1 320 萬。其中以鐵路乘客增幅最大，預計將會超過原來的一倍，由一九八六年每天 190 萬人次，增至二零零一年每天 410 萬人次(圖 2)。

圖 2：公共交通乘客增長情況



行程的模式

23. 人口分佈情況和就業地點，預計會大大影響行程的模式。預計一九八六至二零零一年間，新市鎮(包括大嶼山北部的機場支援社區)將增加約 110 萬居民，而香港島將增加 271 000 個新職位；因此，來往新市鎮至市中心的長途行程次數，以及過海次數，均會大幅增加。

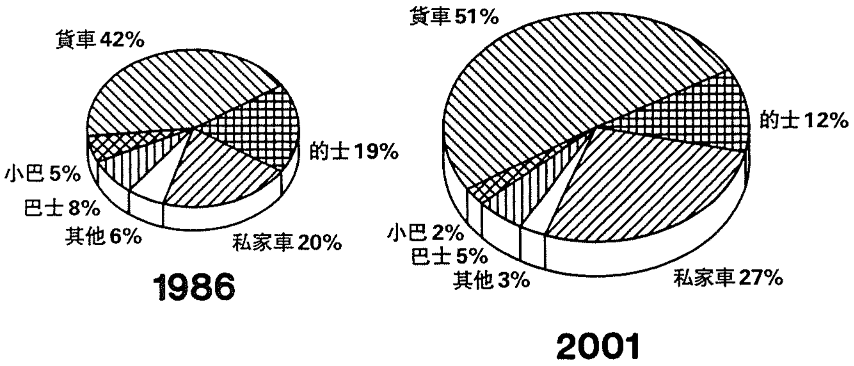
24. 每天來往新界及九龍的乘客行程，預計將由一九八六年 140 萬次，增至二零零一年 230 萬次，增幅為 64%。至於來往兩地的貨車行程次數，預計將增加 175%，由一九八六年 52 000 次，增至二零零一年 143 000 次。同期內，每天過海乘客行程預計會增加 86%，由 140 萬次增至 260 萬次；過海貨車行程則由 34 000 次增至 78 000 次，增幅為 129%。

道路交通量的增長

25. 由於車輛數目、交通需求及行程長度鋭增，尤其是機場遷往大嶼山北部之後，往返機場的路程將大為延長，預計各類車輛每日總行車里數，將由一九八六年 1 510 萬公里增至二零零一年 3 480 萬公里，超過原來的一倍。

26. 貨車所佔路面的交通量，將由一九八六年42%增至二零零一年51%，而私家車則由20%增至27%。至於公共交通車輛方面，則由一九八六年38%下降至二零零一年22%(圖3)。上述數字顯示貨車及私家車的行車里程將會大幅上升，而改乘不多佔路面的鐵路的趨勢，亦會繼續。

圖3：道路交通組合



交通擠塞的加劇

27. 政府現時已承擔的道路工程計劃，將可額外提供約1 000公里行車線，即把道路通車容量提高27%，但仍遠遠趕不上預計未來十年內130%的道路交通量增幅。政府現正進行的主要道路工程計劃，預期可紓緩交通擠塞至一九九一年，但這情形不會維持太久。為配合新機場而擬訂的運輸工程計劃，要到九十年代中期才能夠完成。到二零零一年，港九及新界交通繁忙時間的平均車速，預計比一九八六年顯著減慢。港島和九龍車輛在繁忙時間的平均時速，將由22公里分別減至15及17公里，而新界車輛則由33公里減至19公里。預計在交通繁忙時間，交通超過道路容量而造成擠塞的道路大增，超過原來的三倍。主要的擠塞地區，將會包括獅子山隧道、大老山隧道、西九龍的區內道路及幹路、屯門公路及吐露港公路。

28. 鐵路交通需求預料亦會激增，令鐵路系統承受重大壓力。地下鐵路彌敦道沿線及接駁九廣鐵路的九龍塘站，在繁忙時間已非常擠迫。機場鐵路計劃在一九九七年建成，預料可紓緩地下鐵路彌敦道沿線及過海線段的擠塞情況。將於一九九零年年初展開的可行性研究的其中一項工作，便是評估紓緩的程度。

交通預測的定期修訂

29. 以上的交通預測，會受實際的經濟增長率及日後有關土地用途的決定所影響，尤其是新填海計劃及對啟德和毗鄰地方重新規劃的決定。第二次整體運輸研究，是一項持續策劃工作的開始，現時的計劃，是將交通預測推進至二零零六年，稍後再伸展至二零一一年。

未來的挑戰

30. 明顯地，根據上文對交通量所作的預測，若不對運輸基礎設施作進一步投資，及不採取額外措施應付日漸增長的運輸需求，客貨流通會因交通擠塞而嚴重受阻。這種情況會導致生活質素下降，對經濟亦會構成極大壓力。

31. 本港運輸面對的挑戰，有以下幾項：

(*a*) 釐定一個運輸基礎設施計劃，以應付直至二零零一年及以後客貨運輸的需求；

(*b*) 改善公共交通服務的質量，應付急速增長的交通需求，及一個日趨富裕的社會漸增的期望；

(*c*) 發展新的交通管理技術，更有效利用運輸基礎設施；及

(*d*) 訂定運輸政策，管理道路的使用，確保社會人士普遍能從有限的路面，獲得最大效益。

政府應付上述挑戰的政策意向，載於以下各章。

第三章

運輸基礎設施的改善

32. 運輸系統的有效運作，有賴足夠的基礎設施。政府必須不斷先行制訂計劃，以確保能及時提供足夠的運輸設施，連接新的發展地區，同時避免運輸網出現樽頸地帶。

33. 香港能夠成功地應付一九七九年以來急劇增長的運輸需求，主要因素之一是政府能按計劃完成上一份運輸政策白皮書所載列的運輸工程計劃。該等運輸工程已提供了超過900公里行車線、地下鐵路的三條幹線（包括東區海底隧道支線）、現代化的九廣鐵路、以及西北鐵路（一般稱為輕便鐵路系統）。

34. 建設計劃仍繼續進行。興建中的主要設施有大老山隧道、第二及第三期觀塘繞道、干諾道改善工程、五號幹線（城門隧道）、將軍澳隧道及新界環迴公路的末期工程。雖然這些設施可以紓緩九十年代初期運輸系統所受的壓力，但由於預期運輸的需求會急劇增長，所以有需要進一步擴展運輸基礎設施。

發展策略的主要因素

35. 影響未來十年運輸發展策略的主要因素如下：

36. *港口及機場發展*：將機場遷移到赤鱲角，以及大幅度擴展青衣、昂船洲、屯門及北大嶼山的港口設施，都需要主要的運輸基礎設施配合發展。

37. *過境交通*：由於珠江三角洲的經濟增長以及落馬洲新通道的啟用，過境貨車的交通量將會銳增，預料在一九八六至二零零一年間會增加三倍以上。

38. *新市鎮及都會區的發展*：由於預計有超過100萬人口遷移到新市鎮，以及港九兩岸的商業設施會進一步發展，新市鎮與市中心之間的長途旅程，以及來往港九的過海交通，會日趨頻密。

均衡的發展計劃

39. 我們必須進一步發展道路網，以容納未來急劇增長的貨運及客運量。本港的大部分貨物，都以貨車運載，而中港之間的陸路貨運量亦不斷增加。預料到二零零一年，儘管鐵路乘客量預計會增加約120%，但在路面行走的公共交通工具，仍會運載超過60%的公共交通乘客。此外，亦須為救急車輛提供足夠通道。

40. 進一步擴展鐵路系統亦非常重要。自一九七九年以來，現代化鐵路的出現及擴展，為運輸系統及社會帶來莫大裨益。作為不佔用路面的集體運輸工具，鐵路大大減輕道路網的壓力。在一九八八年，鐵路大約運載公共交通乘客24%。對本港社會而言，鐵路有助市中心的發展，否則便會因通路不足而使發展受到限制，此外也促進新界新市鎮的發展。而且，電氣化火車節省能源，不會直接造成空氣污染。鐵路並為乘客提供可靠、空氣調節及快捷的服務。

41. 然而，鐵路通常只適合在人口及就業密度高的地方興建。興建鐵路花費甚鉅，現有鐵路的總投資額，由開始起約需300億元。因此，必須有大量乘客來配合載客量，鐵路的收費才可以維持在合理的水平。

目標

42. 第二次整體運輸研究建議的運輸基礎設施發展計劃，已作出修訂，以配合政府的港口及機場發展策略所提出至二零零一年的各項發展。以一九八九年的價格計算，道路工程計劃約需370億元，而鐵路工程計劃則需180億元。發展計劃的目標如下：

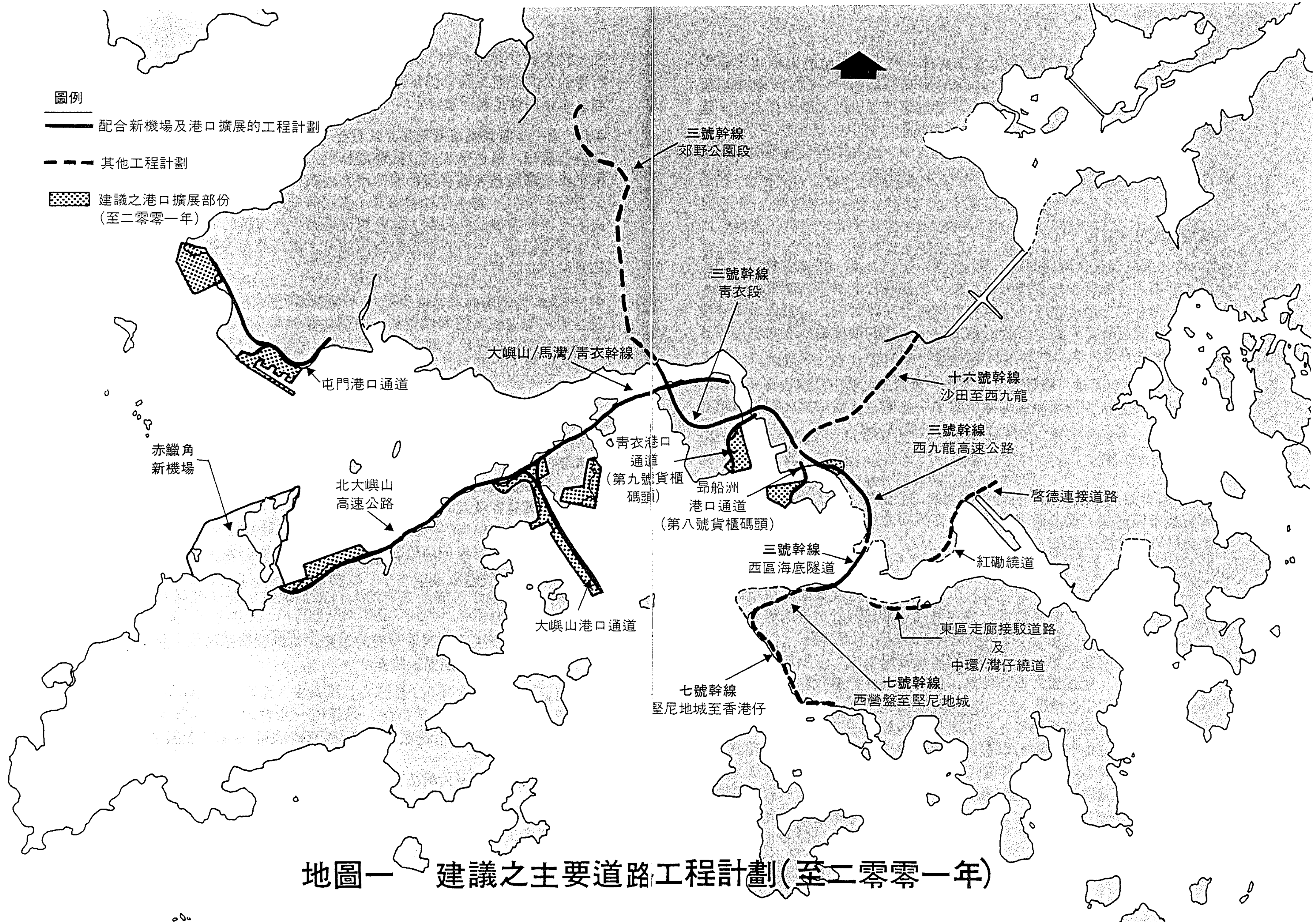
(*a*) 興建容量大的重要連接通道，以配合日後的機場和港口設施；
(*b*) 興建效率高的中港運輸通路，以配合過境貨車交通量的增長；
(*c*) 興建容量大的高速公路，連接新市鎮和市區，並把直通交通和地區交通分隔；
(*d*) 擴展鐵路系統至主要的人口密集地區，並減輕現有鐵路網的擠塞；及
(*e*) 興建新道路及改善現有的道路，以紓緩擠塞情況，及引進最新的安全設計，加強道路安全。

公路工程計劃

43. 主要的公路工程計劃載於16及17頁的地圖1。以下為計劃詳情。

北大嶼山高速公路及大嶼山／馬灣／青衣幹綫

44. 這兩項工程，將為赤鱲角新機場及支援社區，提供一條直通高速公路，並連接三號幹線，通往市區。



地圖一　建議之主要道路工程計劃(至二零零一年)

45. 北大嶼山高速公路沿大嶼山北岸興建，有雙程三線分隔車道，全長12公里。大嶼山／馬灣／青衣幹線包括兩段過海通道，分別把大嶼山東北部與馬灣，以及馬灣與青衣連接起來。當局現正考慮的其中一項設計，是興建一條橫跨1.4公里的吊橋，這條橋將會是世界其中一條最長的吊橋；另一項選擇是興建海底隧道，當局亦正在研究中。這些工程是新機場接駁道路計劃的第一期工程，預期在新機場第一條跑道於一九九七年啟用之前完成。

往新港口設施的通道

46. 當局計劃延長貨櫃碼頭路，雙線行車，通往昂船洲第八號貨櫃碼頭。當局亦計劃在葵涌興建一條雙線路和橋，連接在青衣的第九號貨櫃碼頭。此外，為配合屯門新港口設施，當局計劃將龍門路延長，沿青山海岸興建一條雙程雙線行車路。這些工程計劃於九十年代初期展開。北大嶼山高速公路亦可通往在北大嶼山的新港口設施和工業區。

47. 當局又建議興建一條雙程三線道路，連接北大嶼山高速公路與港口半島，並其後與連接青洲填海區七號幹線的一條雙程雙線隧道相連。這項建議是二零零一至二零零六年間進行的一項較長遠發展。

三號幹線

48. *三號幹線是本港西面一條連接南北的主要道路，將大嶼山／馬灣／青衣幹線與市區連接，並為過境交通以及新界西北部新市鎮和港島之間的交通，提供另一條連接通路。*

49. 這條幹線包括以下四個主要部分：

(*a*) 西區海底隧道是雙程三線行車，連接港島西端與西九龍填海區，將可紓緩現有海底隧道的擠塞情況。當局預計現有兩條海底隧道的通車量將於九十年代中期達到設計容量的飽和點；

(*b*) 西九龍高速公路將是一條雙程四線分隔車道，連接西區海底隧道與葵涌，通往西九龍填海區，並可大幅度紓緩九龍中部和西部區內道路的交通情況；

(*c*) 青衣段連接葵涌與汀九，主要是一條雙程三線高速公路，另外在葵涌部分加建兩條行車線，以應付該區龐大的交通量。青衣、荃灣和葵涌區內道路和幹路的交通，可以獲得紓緩；及

(*d*) 郊野公園段是雙程三線分隔車道，連接汀九與元朗，為過境交通提供一條直接通路，並可紓緩青山公路、屯門公路和荃錦公路的交通壓力。

50. 首三段道路必須在新機場於一九九七年啟用之前完成，以提供由機場通往市區的道路。至於郊野公園一段，當局希望能夠在九十年代中期完成，以改善過境交通，以及紓緩通往新界西北部的道路。

連接東西九龍的通路

51. 鑑於政府將會把機場遷往本港西部以及重新發展機場現址，本港需要額外道路連接東西交通。雙程三線的紅磡繞道預計於九十年代中期完成，以紓緩擠塞情況，而與其並行的道路，則作地區道路使用。擬議的第二條機場隧道，將會由一條連接紅磡繞道與九龍灣的地面道路取代，有關的建築工程預計待機場搬遷後展開。政府亦計劃改善呈祥道與龍翔道，把整個路面劃一改為雙程三線分隔車道，並且在界限街及太子道加設天橋。上述發展計劃預期在九十年代初期進行。此外，當局亦考慮於九十年代末期發展一條九龍中央幹線，由西九龍高速公路開始，橫過九龍中部，接駁紅磡繞道，以減輕佐敦道與加士居道的擠塞情況。

十六號幹線

52. 計劃中的十六號幹線，是一條連接沙田與西九龍的雙程兩線高速公路。由於預期獅子山隧道及大老山隧道的流量，在九十年代末期會達到預計的飽和點，因此，這條公路亦須在該期間完成。

七號幹線

53. 這條雙程三線高速公路，將連接中環——灣仔繞道、西區海底隧道、擬議的青洲填海區及香港仔。介乎西營盤及堅尼地城之間的一段公路，預計於九十年代中期完成，以配合西區海底隧道的啟用，並緩和皇后街、堅尼地城海旁及干諾道西的交通擠塞。至於堅尼地城至香港仔一段，則可紓緩薄扶林道及域多利道的交通，以及通往青洲填海區；這段道路預計於九十年代末期完成。

中環——灣仔繞道及東區走廊接駁道路

54. 這些工程將連接東區走廊與七號幹線，成為港島北岸一條連貫的高速公路。這條繞道應有助保持東西交通暢順，避開因進出隧道而形成的車龍及交通擠塞。東區走廊接駁道路預計在九十年代中期完成，以免告士打道及維園道擠塞；中環——灣仔繞道的建築工程，將配合中環——灣仔填海區的發展計劃進行。

其他建議公路工程計劃

55. 建議的公路工程計劃，亦包括多項興建天橋及擴闊道路的改善工程，總值超過30億元。這些工程計劃，將改善區內道路及幹路的交通情況。

鐵路工程計劃

56. 政府已宣佈為新機場興建一條客用鐵路，以及提早完成三號幹線的建築工程，以配合新機場在一九九七年啟用。因此，第二次整體運輸研究建議的三項鐵路工程計劃，包括第三條過海鐵路、連接新界西北部與市區的鐵路以及伸展至將軍澳的地下鐵路支線，其興建時間及緩急次序，需要重新釐訂。這些鐵路可能行走的路線，見22及23頁的地圖2。政府將進行一項機場鐵路可行性研究，以決定機場鐵路的路線、載客量及財政上是否可行；然後在全面顧及機場鐵路工程的情況下，進行一項鐵路發展研究，重新評核第二次整體運輸研究建議的工程計劃的興建次序，行走路線及興建時間。該項研究亦會考慮未來對鐵路貨運的需求。

機場鐵路

57. 機場鐵路的設計和興建，將為使用機場的人士提供最舒適而方便的服務。機場鐵路終站屬機場設施的一部分。機場與市區各指定車站之間有特別班車行走，提供快車服務。乘客可在這些車站轉乘其他交通工具。此外，機場鐵路亦為市民提供一般服務，紓緩地下鐵路彌敦道沿線各站的交通擠塞，連接西九龍填海區各項新發展，並提供第三條過海鐵路。

第三條過海鐵路

58. 機場鐵路過海的一段，符合第二次整體運輸研究建議興建第三條過海鐵路的多項目的。因此，本港興建另一條過海鐵路的需要，大為降低，雖然政府仍需要尋求辦法，以紓緩九廣鐵路與地下鐵路在九龍塘交滙處的擠塞情況。

連接新界西北部與市區的鐵路

59. 擬議的鐵路幹線，目的是改善連接市區及屯門、元朗和天水圍等新市鎮的公共交通服務。第二次整體運輸研究建議政府於九十年代初期發展這條鐵路，因連接元朗與市區的三號幹線北段工程擬於九十年代末期展開。由於西九龍高速公路須提前於九十年代中期竣工，因此，連接元朗的三號

幹線亦可以提早完成。另外，除荃灣地鐵站外，機場鐵路可提供其他連接點，將建議的鐵路連接市區的鐵路系統。政府在決定該鐵路的興建時間與路線時，會顧及這些新發展計劃。

地下鐵路將軍澳支線

60. 將軍澳新市鎮的發展計劃，包括興建一條從現有的觀塘線伸展至將軍澳的地下鐵路支線。到二零零一年，該新市鎮的人口可能增至27萬。這條支線的興建，應配合該新市鎮的發展和人口增長。

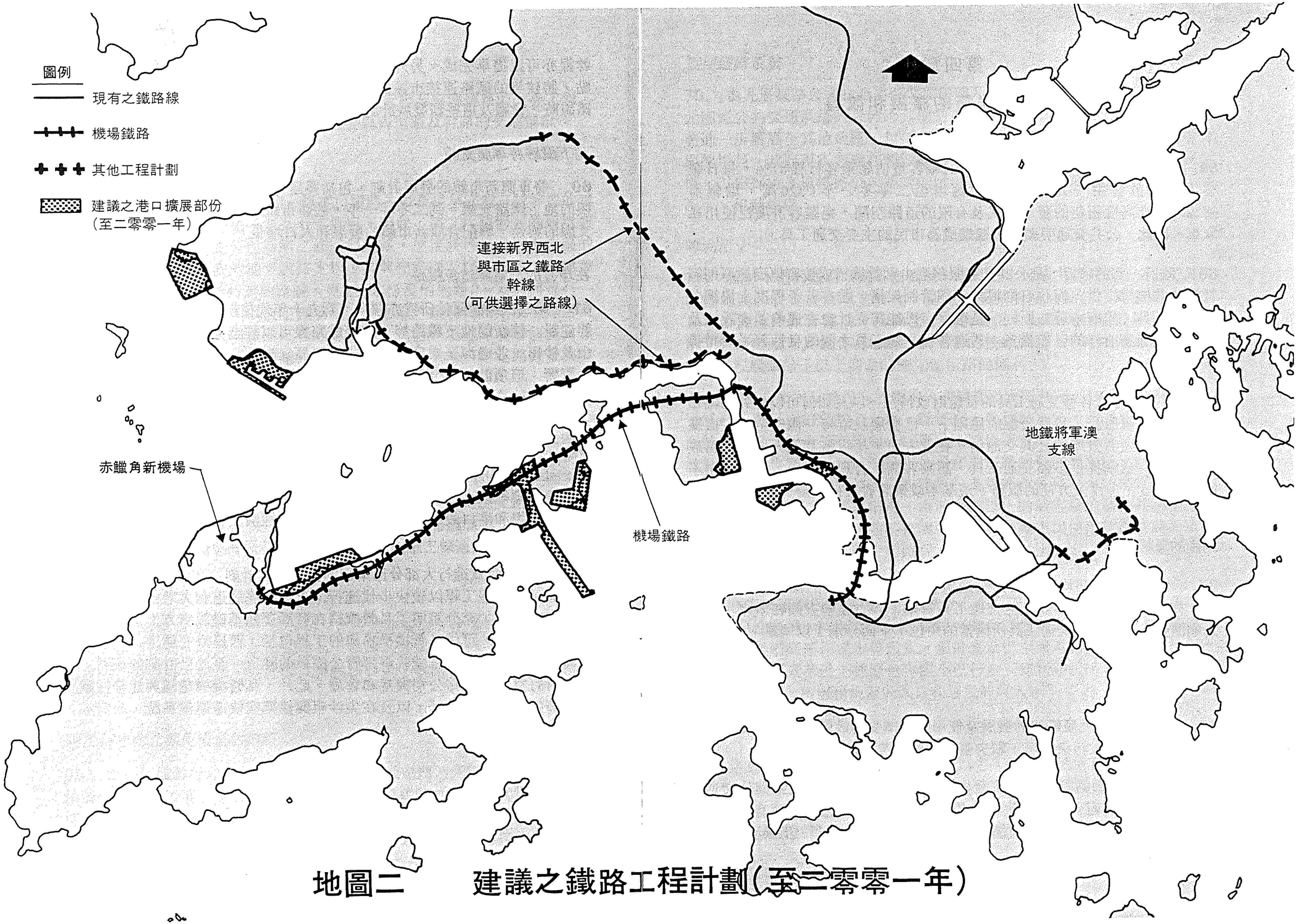
在現有的市區興建新鐵路

61. 第二次整體運輸研究亦顯示，到九十年代後期，本港市區將有可能需要建設一條新的地下鐵路線。這條鐵路線可以經過九龍中部，伸展至鑽石山及沙田，並過海至中環——灣仔填海區。這項工程，將對市區發展有重大影響；這項計劃應全面配合重行發展現有市區的計劃之內。尤其是機場遷移後啟德的發展計劃。

影響計劃的因素

62. 已策劃的運輸基礎設施發展計劃，經考慮經費、建築業的應付能力以及土地供應等因素，是本港在九十年代可以做到的極限。這些工程計劃，連同新機場和港口設施的龐大投資，將會對經濟及建築業資源造成極大的壓力。

63. 政府會負責進行大部分已策劃的公路工程計劃，亦會繼續歡迎私營機構參與，使一些工程以較快步伐進行。東區海底隧道和大老山隧道兩項工程的成功例子，充分證明了私營機構在發展運輸基礎設施方面能擔當有用的角色。目前，可供私營機構參與的工程包括：西區海底隧道、大嶼山／馬灣／青衣幹線、及三號幹線郊野公園段的隧道。至於已計劃的鐵路工程，政府打算交由鐵路公司興建和管理。此外，私營機構建議興建輕便鐵路系統連接中環與香港仔，以及在尖沙咀興建架空快速運輸系統，政府亦正在考慮中。



地圖二　　建議之鐵路工程計劃(至二零零一年)

第四章

公共交通服務的擴展和改善

64. 在一九八八年，公共交通工具的載客量佔總乘客行程87%。每日載客人次預計會由一九八六年960萬增至二零零一年1 320萬，增幅為38%。本港高度密集的發展模式及有限的道路空間，絕難容許廣泛使用私家車，因此，公共交通明顯地會繼續成為市民的主要交通工具。

65. 政府一貫的宗旨，是公共交通服務應由私營機構或按審慎商業原則經營的公共機構提供，而政府則提供一個管制架構，並在若干程度上協調各種交通工具。政府本著的原則，是確保市民能夠從社會在運輸基礎設施及公共交通服務所作的巨額投資，透過各種交通工具之間的良性競爭，獲得最大裨益。

66. 本港在考慮各種交通工具的長遠財政情況，以及如何可以做到相輔相成而不會重覆服務，浪費資源的原則下，已發展及維持一個安全、全面顧及各個地區及有效率的公共交通網。在這方面，比很多其他大城市更為成功。這個交通網提供多類交通工具，讓乘客能以合理的費用，選擇享用不同舒適程度、速度及方便的服務。這基本政策將會維持不變。

均衡的運輸網

67. 本港需要一個均衡的公共交通服務網，以高效率的集體運輸工具為主，如巴士及火車，而以其他交通工具為副。面對運輸方面在未來十年的急劇演變，個別公共交通工具所擔當的角色，下面分別予以闡述。

鐵路

68. 地下鐵路及九廣鐵路的發展及使用應繼續受到鼓勵，以盡量發揮它們不佔用路面、不太污染環境、較少發生意外及載客量大等優點。

69. 如果沒有鐵路系統，現時乘搭火車的大量乘客便要改乘其他交通工具，交通情況因而會嚴重惡化。當某個地區的發展和人口密度有足夠的經濟條件支持新鐵路支線時，有關方面將會考慮把鐵路網進一步擴展。

輕便鐵路系統

70. 由九廣鐵路公司在新界西北部興建及經營的輕便鐵路系統，是屯門及元朗區公共交通系統的骨幹，其他的交通工具則擔當輔助的角色。該系統將進一步擴展至其他地區，包括天水圍在內，以配合在人口及交通需求方面的增長。政府現正考慮在輕便鐵路系統的服務範圍內，成立一個管制架構，以確保由九廣鐵路公司經營的巴士服務，更能夠與其他公共交通工具配合，相輔相成。

專利巴士

71. 雖然本港的鐵路系統不斷擴展，專利巴士仍是主要的載客交通工具，以較低廉的收費提供規定班次，是沒有鐵路服務地區的主要公共交通工具。由於運作非常靈活，所以巴士能為發展中地區與已建設地區的火車站、渡輪碼頭及其他交通輸紐提供主要的接駁服務。政府將繼續因應實際交通情況繼續給予巴士適當的優先使用路面權利。

72. 為配合市民日漸提高的要求，在擴展巴士服務時，必須以提供更快、更舒適、更可靠的服務為目標。近年來，專利巴士公司已開始採用收費較高的冷氣巴士行走某些路線。冷氣巴士數目將會增加，以應付需求。政府認為從運輸角度來說，鼓勵巴士公司在選定路線發展豪華巴士服務，亦屬合理。豪華巴士不設企位，裝有冷氣，為可能改乘私家車的乘客提供另一選擇，有助紓緩道路擠塞情況。由於豪華巴士的載客量約為公共小型巴士的兩倍，加強該等服務，並不抵觸政府一貫鼓勵市民使用較節省路面車輛的政策。對於一些乘客較少的路線，採用豪華巴士行走亦較雙層巴士合乎經濟原則。

73. 在發展豪華巴士服務時，當局會小心策劃，以免豪華巴士與綠色專線小巴有惡性競爭。同時在釐定收費時，亦會考慮到豪華巴士提供較舒適的服務及需要較高運作成本等因素。預計豪華巴士將可自負盈虧。在決定批准普通巴士、豪華巴士或綠色專線小巴行走一條新路線時，政府會考慮當地居民的意願、所服務地區的人口和居民的收入水平。

電車

74. 港島北岸雖然以地下鐵路及巴士為主，但電車仍是有用的輔助交通工具。電車收費廉宜，對短途乘客來說，不失為另一種可供選擇的交通工具。為配合更佳服務質素的要求，香港電車有限公司已着手進行一項電車翻新及車廠搬遷計劃，以改善運作效率。這計劃已將近完成。

渡輪

75. 渡輪是往來離島間的主要交通工具，亦是來往中區與新界西部新市鎮的另一種可供選擇的交通工具。在商業經營情況許可之下，渡輪預計將繼續提供一種輔助性的過海交通工具。

76. 未來的港口填海工程，可能會影響渡輪服務。在最後審定填海計劃時，政府將盡量減少對渡輪服務的影響，以及避免引起其他不便。

77. 天星小輪有限公司提供的過海渡輪服務，由於班次較為頻密，而且船隻較舒適，預料仍是本地乘客及遊客樂於採用的交通工具。至於香港油蔴地小輪有限公司提供的港內線服務，則由於過去十年來乘客改乘隧道巴士及地下鐵路，載客人次持續下降。此外，隨著東區海底隧道在一九八九年的啟用，以及政府已計劃興建西區海底隧道及大嶼山／馬灣／青衣幹線，香港油蔴地小輪有限公司的渡輪網，有進一步調整的必要。該公司現時不適宜重資購置新船或發展新的航線。

78. 為使渡輪服務可以吸引更多乘客及更具競爭力，政府將鼓勵香港油蔴地小輪有限公司翻新碼頭，改善服務質素。由於渡輪乘客數目大多取決於碼頭步行範圍內引集區的大小，政府在新填海區撥地興建新碼頭時，將以改善碼頭附近地區綜合性的土地用途與交通服務為目標。如有需要，政府亦會考慮提供其他形式的協助。

公共小型巴士

79. 綠色專線小巴依規定班次行走固定路線，主要作用是輔助集體運輸工具，為乘客較少及不適宜載客量高的交通工具行走的地區提供服務。在一些以巴士行走並不符合經濟原則或受制於路面情況的地區，這些小巴是另一種可供選擇的交通工具。至於紅色小巴則運載願意付出較高車資，以換取較巴士靈活及舒適服務的乘客。

80. 公共小型巴士的載客量較巴士少。紅色小巴的經營方式，亦容易導致交通阻塞。如讓小巴的數目增加或擴展其活動範圍至現有限制以外的地區，會令交通擠塞情況惡化。在已有完備的鐵路及巴士網的地區，公共小型巴士的經營運作仍應繼續受到管制。

81. 公共小型巴士的數目，自一九七六年起即維持不變。其後政府進行過多次檢討，最近一次在一九八八年完成，都一再確定政府應維持現行政策，把小巴數目限制在目前4 350輛的水平，並鼓勵紅色小巴轉作綠色小巴經營。一九八八年進行的檢討結論，認為政府可容許小巴增加兩個座位，

把最高座位限額提高至16個，以鼓勵車主更換舊車，但卻不宜再進一步增加座位。

的士

82. 的士提供個人及直達目的地的交通服務。由於的士是私家車以外的另一種選擇，因此雖然並非節省路面的交通工具，政府仍容許其數目增加。

83. 政府在一九八八年對的士政策進行了一項全面檢討，再次確定有需要每年限額簽發新的士牌，就本港道路所能承受的交通流量，平衡市民對的士服務不斷增加的需求。由於限額制度限制競爭程度，的士商願意高價購買的士牌。而政府規定的士商在損益帳上扣除購買的士牌的款項，確保的士商不會將牌價的成本轉嫁到乘客身上。

84. 由於市民對的士的需求不斷增加，政府將會繼續實施現行政策，把的士與集體運輸工具在車資上的差距維持在合理水平，作為調節需求增長的方法。政府打算定期調整的士車資，以逐步達到這個目的。

85. 政府現時亦無意更改現行的士分區經營政策。最初開設新界的士，是由於在一些新界地區，其他公共交通工具未能為居民提供足夠服務，而這種情況現時仍然存在。不過新界的士的經營範圍，將會定期加以檢討。

非專利巴士

86. 非專利巴士公司主要為酒店提供服務，以及為外國遊客安排觀光遊覽及中港過境旅程。很多公司亦為本港居民組團往旅行勝地，尤其是在週末和公眾假期。

87. 現行的法例，容許非專利巴士公司以集體租用形式，為學生、公司僱員及屋邨居民提供定期班次服務。容許非專利巴士公司為學生與上班人士提供接載服務，有助減輕市民在繁忙時間對專利交通工具的需求，並使專利交通機構減低在非繁忙時間閒置的資源，這樣可幫助維持較低的收費。政府將會繼續容許非專利巴士公司擴展服務，以協助應付繁忙時間的需求。

公共交通工具的協調政策

88. 由於本港有多種公共交通工具，因此政府有需要提供若干程度的協調，使各類經濟上可行的交通服務保持一個均衡組合。公共交通工具的協

調政策，旨在讓不佔用路面或能夠經濟地使用路面的交通工具優先使用道路，並盡量減低惡性競爭。如果缺乏適當協調，在需求量大的地區，若干交通服務會供過於求，這樣不但會令繁忙的道路更加擠塞，而且會危害各類公共交通工具的經營能力和效率，導致加價，最終使乘客選擇減少，以及在人口少的地區構成交通服務不足的惡性循環。

89. 政府的政策，並不是要減低其他交通工具與鐵路之間的競爭，令鐵路更易經營。沿鐵路幹線主要道路的巴士及其他公共交通服務數量，並非單是由鐵路的接載量所決定。由於市區已建設的地區嚴重缺乏路邊車站及終站設施，因此對提供更多新隧道巴士線與及直達或以南九龍和中區為終站的新界巴士路線做成限制。現正計劃的幾項大型填海工程，將有助解決這個長期存在的土地缺乏問題。政府會盡量把握這些機會，進行詳細研究，制訂一個長遠的公共運輸策略。同時亦會檢討現時駛經市區繁忙地區的巴士路線，以作出更好的安排，確保可以充分使用現有資源。為進一步改善公共交通的整體效益和使路線策劃通盤化，政府計劃透過電腦來改良現有的監察和評估方式。

90. 公共交通工具協調政策有足夠彈性，應付不斷轉變的情況。地下鐵路彌敦道沿線的道路，已增加巴士載客量，紓緩鐵路的擠塞情況；新闢的非專利巴士服務，亦在若干專利巴士行走的路線設立，接載新界乘客往中區。政府日後施行這項政策時，會繼續顧及多個因素，包括需求轉變，是否方便乘客，互相競爭的交通工具的載客量，是否有適當的路邊車站和終站設施，道路擠塞情況，以及新路線在經濟上是否可行等問題。

91. 有人建議放寬公共交通工具的協調政策，開放市場讓非專利公司加入經營。雖然這建議可能促使專利巴士公司改善服務，滿足乘客日漸提高的需求，但是我們不能忽視一些潛在的危險；如果容許小型公司營辦利潤較佳的路線，可能會危害現有專利巴士公司的整體經營能力，並減低專利巴士公司繼續提供一些虧本但切合市民需求的路線的能力。

92. 不過，政府充份明白更多競爭帶來的好處。視乎專利巴士公司能否滿足市民希望獲得更佳服務的需求，政府會考慮容許能夠提供優良服務的非專利巴士公司在繁忙時間擴展服務。

監管與諮詢

93. 政府已設立了有效的監管架構，確保公共交通營辦機構提供安全而有效率的服務，並完全符合政府的運輸政策。

鐵路公司

94. 地下鐵路公司和九廣鐵路公司的公司條例，已清楚列明兩間公司所擔當的角色。主要的目標是提供及管理一個能夠對市場的轉變作出迅速反應的鐵路系統，並提供現代化鐵路系統所應有的一切服務，而政府則盡量減少直接干預。兩間鐵路公司由總督委任的董事局負責管理。政府並委派督察人員，獨立檢查有關的安全設施。鐵路支線的工程計劃，須經總督會同行政局批准。總督會同行政局可以以公眾利益為理由，向這些公司發出指示。儘管有這些保障，政府亦對進一步改善現行的監察和管制制度，定期進行檢討。

專利巴士和渡輪服務

95. 對於有專利權的巴士和渡海小輪，政府對路線／航線、停車／泊岸地點、班次、票價、車輛和船隻的機件情況，都有全面管制。根據法例，經營公司每年須提交一份五年計劃大綱，包括路線／航線的發展，購買或拆卸巴士／渡輪的計劃，提供新服務所需的巴士站／碼頭設施和設備，以及上述各項計劃的財務負擔。每年的路線／航線發展計劃均提交有關的區議會討論，而綜合計劃則會呈交交通諮詢委員會考慮。

96. 政府亦密切監察專利公司的管理及財政狀況。以確保有關公司能夠維持令人滿意的服務。現時的利潤管制計劃將兩間專利巴士公司的最高准許利潤，限制於平均固定資本淨額的某一百分率，九龍汽車(1933)有限公司為16%，中華汽車有限公司則為15%。這項計劃的運作情況每兩年檢討一次。利潤管制計劃連同專利權，規定兩間巴士公司必須履行多項責任，包括提供一些沒有利潤但切合市民需求的服務。這項計劃可使公司股東的投資獲得合理利潤，鼓勵兩間公司為未來籌劃和繼續投資，令乘客獲得充足和可靠的服務。

97. 政府會繼續在適當程度上准許專利公司的各路線組別互相津貼。不過，當局會鼓勵兩間公司改善服務的成本效益，盡量減少各路線互相津貼的需要。

98. 專利公司的利潤除非直接從交通服務獲取，其他由非交通業務賺取的利潤通常不會用來津貼交通服務。否則，假如非交通業務虧損，乘客可能要支付較高車資。

99. 綠色專線小巴的路線、載客量、行車時間表、停車地點及收費均受管制。由於交通管理的原因，紅色小巴在停車上落客方面亦受到限制。

100. 電車沒有專利權，亦不受任何管制計劃限制，但加價必須獲得總督會同行政局批准。

101. 政府透過簽發客運營業證，管制非專利巴士的經營。至於的士司機的操守行為，道路交通條例內有所規定。當局最近已實行若干措施，改善的士服務的質素，如有需要，會考慮進一步的改善。的士的安全操作，如小巴和巴士一樣，受道路交通條例的條文嚴格規定。

102. 政府與公共小型巴士、的士及巴士業的代表定期舉行會議，保持緊密聯絡，並諮詢他們的意見。這樣可確保服務的提供和發展能切合乘客不斷轉變的需求和期望。

第五章

管理道路的使用

103. 道路擠塞引致巨大的經濟及社會損失。乘客上班時要忍受漫長而不可靠的旅程。他們還要繳付較高的交通費，因為汽車公司須調派更多車輛維持規定的班次。擠塞的道路妨礙緊急服務，增加貨運的費用，而且使車輛交通造成的污染問題更為嚴重。

104. 運輸基礎設施及公共交通服務的不斷擴展和改善，有助減低對道路管理措施的需要，但卻不能加以取代。第三章概述有關未來十年的運輸工程計劃，是香港有史以來規模最龐大的計劃。新建設的道路必然會引發抑制的交通需求，例如，東區海底隧道通車後，過海車輛交通立即增加9%。公共交通工具每日載客人次已佔總乘客人次87%，若單靠進一步改善服務來減少私家車行走，其程度自然有限。

道路計劃完成後的交通情況

105. 雖然擬議的公路工程計劃，會在未來十年把道路設施大大改善，但卻不能應付無限制增長的運輸需求。可以改善的，主要是主幹道路。由於已建設的地區缺乏空間，因此，區內道路及幹路的容量，可以擴展的程度十分有限。現時，這些道路及幹路共佔道路網70%。

106. 第三章所述的所有運輸工程完成後，到二零零一年，港島及九龍主幹路繁忙時間的平均車速，預料將較一九八六年為快，分別由每小時29公里增至33公里，及由每小時24公里增至31公里。同期內，新界繁忙時間的平均車速，預料將會減慢，由每小時38公里減至33公里。

107. 區內道路及幹路的交通情況，預料會惡化。到二零零一年，新界及港島區內道路及幹路繁忙時間的平均車速，預料會較一九八六年為慢，分別由每小時25公里減至18公里，及由每小時14公里減至12公里。九龍方面，區內道路及幹路繁忙時間的平均車速，亦不會有任何改善，預料仍維持每小時18公里。全港來説，交通量超過道路容量的擠塞道路，其總長度預料會增至原來兩倍以上，由一九八六年120公里，增至二零零一年270公里。

108. 如果容許私家車和貨車按現時每年約10%的增長率而增加的話，情況將會更壞，因為上述交通預測假設每年私家車的增長率為6.5%而貨車則

為6%。尤其是在受興建主要運輸工程影響的道路上，行車速度很可能較預測的平均車速為慢。例如三號幹線及其連接道路的建築工程，會對青衣、葵涌、深水埗及油麻地各區的道路網造成影響。

109. 交通擠塞，是每個大城市難免的問題，我們的政策目標，是把擠塞情況控制在合理的程度內。為使客貨流通維持在可接受的程度，必須實施管理措施，以確保能從有限的路面獲得最大的效益。如果經濟有較高增長，又或運輸基礎設施發展計劃有任何延遲，實施管理措施的需要，將更形迫切。

目標

110. 管理道路的使用，目標在於改善客貨運的流通，所用辦法是：

(*a*) 有效使用路面；
(*b*) 讓較節省路面及必要的車輛優先使用道路；及
(*c*) 將交通需求控制在道路系統可以應付的水平。

有效使用路面

交通管理措施

111. 有效地運用交通工程技術及管理措施，可以改善交通暢順程度，例如利用行人隧道和天橋將行人與車輛分隔，實施停車限制和提供街道以外上落客貨設施，以減少擠塞地區的路旁上落活動。

112. 政府有系統地進行地區交通研究，改善各區的交通情況。為盡量減少在運輸工程進行時造成交通不便，政府會設計交通改道計劃，以減低對交通的不良影響。

113. 政府將繼續引進最新的交通管理及工程技術。例如，最近在港島裝設的新電腦化區域交通控制系統，便是採取最先進的技術，最有效率地分配路口的燈號時間。現正計劃在荃灣及其他新市鎮裝設類似系統，並且更換現時九龍所用的系統。控制交通改道及顯示停車場備用泊車位的新設施，亦正在考慮中。

114. 一個專門廣播交通消息的電台波段，已於一九八九年十一月啟用，為駕車人士提供最新的交通資料，幫助他們避開擠塞的地區。所有政府隧道，將會裝設電台接收設施。其他在考慮中的新交通管理技術，包括在政府隧道裝設自動化收費系統，以及在重要地點裝置電腦化交通資料顯示設

施。此外，政府現正密切留意在其他城市發展的新科技，例如現正在歐洲部份國家試驗的路線指導系統。這個系統會根據當時前面交通情況的變動，向駕車人士提供到達目的地的最佳路線。英國亦正在進行試驗一項自動化交通統計計劃，蒐集不斷的交通流量資料，以供進行交通分析。政府現正密切留意這些計劃的發展情況。

道路工程及挖掘道路

115. 未來10至15年，本港很多道路將接近其使用期的終點，必須重建。政府將繼續與公用事業公司及公共交通機構保持密切聯繫，策劃交通改道和管理計劃，以盡量減少對行人及車輛造成交通不便。為了減少挖掘道路的次數，政府會將改善與遷移公用事業設施的計劃跟道路重建工程互相配合。除了緊急維修外，公用事業公司不得挖掘在過去五年內興建或重建的道路，亦不得挖掘在過去一年內曾重新鋪設路面的道路。

116. 進行公用事業工程，無可避免要挖掘道路，因為道路在市區的另一功用是敷設喉管及電纜，提供必要服務，例如食水、煤氣及電力。政府將繼續改善這些工程的協調和監察工作，盡量減少造成交通不便。

117. 為了改善協調工作，當局成立由政府及公用事業公司代表組成的高層委員會，負責制訂有關挖掘道路的政策，促進使用新技術和更好的建築材料，以及改善公用事業公司之間的聯繫。聯絡委員會已完成的其中一項首要工作，是擬訂一套挖掘道路許可證新條款，對挖掘及回填工程、維持足夠的車輛及行人設施、噪音管制及挖掘地點的清理工作等方面，加以更嚴格的規定。有系統地敷設公用事業設施，有助道路挖掘和維修工程。政府已與公用事業公司展開討論，為發展中地區部署公用事業設施事宜，制訂準則。

118. 為確保經挖掘的道路能迅速回復原狀，政府鼓勵公用事業公司盡快進行行人路與行車道的永久修復工程。此外，政府現正研究有關向公用事業公司徵收佔用路面費用的可行性，以避免公用事業工程受到不必要的拖延。

119. 政府已加強有關道路挖掘工程的宣傳工作，將工程目的、所需時間及有關的交通改道措施，通知市民。

車輛檢驗

120. 壞車所造成的交通混亂及交通意外，可以透過實施更緊密的車輛檢驗計劃而減少。六年或以上車齡的私家車，現已必須每年接受檢驗一次。

目前，由於資源的限制，只有車齡在十年以上的貨車才須在續領牌照前接受檢驗。貨車檢驗計劃亦會加強，政府打算第一步在一九九零年把私家車檢驗計劃的範圍，擴展至車輛總重量在1.9公噸以下的輕型貨車。九龍灣的電腦驗車中心在一九九零年落成後，政府將逐步實施規定所有貨車均須每年接受檢驗一次的計劃。

道路安全

121. 交通意外除引致交通混亂外，亦對社會造成巨大的人力與財物損失。政府將繼續努力施行現有措施，減少交通意外。

122. 在設計上，道路及行人路會加入最新的安全設計，亦會視乎需要，提供行人天橋及通道，將人車分隔。政府現正密切監察交通意外統計數字，以找出意外發生的趨勢及黑點，從而採取適當的補救措施。

123. 政府定期檢討道路交通法例，確保道路上的車輛安全，以及使道路使用者的行為受到適當的管制。最近實施的法例，包括規定的士、小巴和貨車的前排坐位乘客必須佩帶安全帶，將道路交通條例內有關道路安全的條文擴展至私家路，規定學習駕駛電單車人士必須接受街道以外的駕駛訓練，以及為輕型貨車司機另外進行駕駛考試。政府亦有意立例釐定高速公路上高速交通的管制規則。此外，當局現正考慮為經常觸犯交通法例初考獲車牌的司機，推行強制性的再訓練課程。

124. 然而，我們的主要目的是改善道路使用的紀律。政府打算繼續全力推行道路安全運動，並努力不懈地透過大眾媒介及各項教育運動，宣傳及推廣道路安全的訊息。

行人

125. 行人來往是交通運輸系統的重要部分。行人專區、隧道、行人天橋及過路設施現已成為新市鎮發展及道路改善計劃的一部份。在主要的商業和購物區如中區及尖沙咀東部，都普遍設有高架行人路及海濱大道，並裝設自動電梯鼓勵行人使用行人天橋。一條連接中區與半山區的自動電梯將於一九九二年完成，這項試驗計劃的目的，是給予行人方便，以減低來往兩處的車輛交通。此外，政府將在主要購物區，物色更多地方闢作行人專區。

讓較節省路面及必要的車輛優先使用道路

126. 由於道路空間有限，不能應付車輛交通的無限制增長，因此有需要讓較節省路面及必要的車輛優先使用道路。

127. 載客車輛方面，按佔用路面的單位計算，巴士載客最多，是最節省路面而又必要的道路交通工具。因此應該透過巴士專線和巴士優先使用道路計劃，繼續讓巴士適當優先使用路面。這些措施將會定期檢討，以確保獲得充分利用。

128. 貨運車輛方面，本地貨物大部份由貨車運載，因此貨車被視為必要的車輛。基於這個原因，政府一直沒有採取任何措施，管制貨車數量的增長和使用。不過，現時有多項新發展，值得關注。

129. 過去十年內，貨車數目增至超過原來的兩倍，由一九七九年46 000輛，增至一九八八年99 000輛。貨車的交通量，在一九八八年佔全港每日平均道路總使用量的46%。預料到二零零一年，將增加至50%以上。最近貨車數目的增長，大都屬小型貨車；由一九七九年8 000輛，增至一九八八年約40 000輛。現時很多人把小型貨車作為私家車使用，起碼部份時間如此，主要原因是税率低很多，僅為私家車的20%至30%。有一點可以證明的，是一九八二年實施限制私家車的財政措施前，75%的小型貨車都登記為私家車；自該年起，約90%的小型貨車都登記為輕型貨車。這亦可能是近年來貨車數目增長較經濟增長為快的原因。

130. 鑑於這些發展，政府打算採取措施，確保有效地使用貨車，以及盡量減少使用小型貨車作為個人交通工具。

管理交通需求

131. 管理交通需求的措施，可分為三大類：

(*a*) 分散交通需求；
(*b*) 管制車輛的擁有；及
(*c*) 管理車輛的使用。

政府的目標，是制訂一套可以普遍接受、有效、易於管理，而又能靈活配合不同需要的均衡計劃。

分散交通需求

132. 管理計劃其中一個要點，是將交通需求分散，盡量減少實施限制使用車輛措施的需要。這可以透過土地用途與交通策劃的更佳協調，及鼓勵更多機構採用靈活上下班時間及交錯工作時間而達致。

土地用途規劃

133. 兩項重要的土地用途發展趨勢，對交通有重大的影響。第一，在未來十年，預計新界人口超過100萬人的增長，以及市區中心商業設施的不斷發展，會令新界有大量乘客往市區，過海的交通量亦會大增。第二，重建市區舊樓宇，很多時導致人口和活動更為集中，造成更嚴重的交通擠塞，半山區的交通情況日趨惡化，便是一個典型的例子。

134. 土地用途及運輸策劃若能達致更佳協調，將有助減輕運輸系統所受的壓力。舉例來說，應該在住宅區附近提供就業機會，在港口及貨運碼頭鄰近開設貨倉及工業，以及降低土地發展的密度。具體來說，政府擬從三方面處理這個問題：

(*a*) 盡可能分散商業設施，減少長途行程；

(*b*) 在主要住宅區及就業地區之間，提供有效率的運輸通路，並在沿途開設工業及住宅設施，以收物盡其用之效；及

(*c*) 控制擠迫地區的發展和密度，並製訂長遠計劃，以確保現有及策劃中的運輸基礎設施，能夠配合未來的發展。

135. 機場遷往赤鱲角，以及在本港西部的港口設施擴展工程，將會為新界西北部迅速發展的新市鎮居民，帶來更多就業機會。政府計劃在新機場附近，設立一個人口達15萬的支援社區，減少機場僱員長途跋涉前往機場工作，並盡可能透過規劃工作，鼓勵在商業中心以外的地區，提供更多就業機會。

136. 多項重要的道路及鐵路工程計劃，會連接各主要發展區。政府計劃在大嶼山北部設立港口設施及工業，以盡量利用與機場有關的運輸通路，三號幹線會將邊境、新界西北部各新市鎮、青衣和昂船洲的新貨櫃碼頭設施、西九龍填海區及港島連接起來，而中環／灣仔繞道則經中環——灣仔填海區，與港島的高速公路網連接。

137. 新界新市鎮的不斷發展，並預計未來十年超過100萬的人口增長，會為包括荃灣在內的都會區，帶來改善居住環境及運輸網的機會。新填海工程及機場遷移後可取得的土地，有助分散住宅及商業發展區的密度。都會計劃研究、房屋委員會的重建計劃、土地發展公司的市區重建計劃以及有系統的區域運輸策劃研究，對達致上述目標均有幫助。

靈活上下班時間及交錯工作時間

138. 採用靈活上下班時間及交錯工作時間，是社會人士協助改善本港交通情況的非常有效方法。分散每日的上班和下班時間，可以大大減輕繁忙時間內公共交通設施及道路網的壓力。這個方法可以改善交通流量，而且由於可以減少應付繁忙時間需求的資源，能夠穩定公共交通的收費，以及控制對新運輸基礎設施的需要。

139. 政府已率先採用靈活上下班時間。實施靈活上下班時間或交錯工作時間的政府部門，由一九八八年31個增至一九八九年43個，涉及員工約3萬人。此外，另有6萬名公務員須輪班工作。政府會繼續努力，鼓勵各部門作出更具彈性的靈活上下班時間安排，最近並採取步驟，讓私營機構更了解這些安排的好處。有些公共交通機構可以給予協助，提供鼓勵計劃，例如在繁忙時間前後減低收費。

管制車輛的擁有及使用

140. 政府調整土地用途及推廣靈活上下班時間的分散交通需求措施，須經過一段長時間，才可見效。隨着車輛數目的急劇增加，交通情況日趨惡化，已是一個迫近眉睫的問題。一九八八年的私家車和貨車數目，較一九八七年增加10%以上；因此，在一九八七至八八年間，市區的平均車速，由每小時26公里減至24公里。

141. 道路交通量的增長必須加以控制，以免交通情況嚴重惡化。因此，有需要制訂一套措施去管制車輛的增長和使用，在考慮這套措施時，我們要定出當前和較長遠的選擇。

區域收費

142. 現行制度以控制車輛數目增長來管理道路使用需求，另一個可供選擇的重要方案，就是區域收費。在諮詢公眾的過程中，市民普遍認為任何區域收費的計劃建議，不容侵犯駕車人士的私隱權，而且必須徵詢市民的意見。由於無須記錄行程的區域收費新科技仍在發展階段，其可行性亦未能確定，因此，這個辦法將會保留為一項長遠選擇。政府將會留意這種技術今後的進展情形，以及在其他城市的施行情況。

管制車輛數目增長

143. 現時每年10%的增長率若然持續，到本世紀末，私家車和貨車的數目將增至原來3倍之多。現有和計劃興建的道路，顯然不可能應付這個增長率，因此，將有需要實施其他限制措施，把增長率控制在道路系統可以應付的水平。至於其他未能充分節省路面的交通工具(例如的士和小巴)，

亦須把增長率控制在可接受水平，因此，實施下文所述的財政及行政措施，實屬必要。

私家車

144. 調整車輛擁有稅(包括每年牌照費)，是控制私家車增長的有效方法。一九八二年限制擁有車輛的措施，令私家車數目連續下降五年，雖然私家車的數量自一九八七年起又再急劇增加，但在一九八九年八月，領有牌照的私家車有173 900輛，仍較一九八二年高峯期的193 000輛為低。在考慮經濟增長率、交通情況及計劃興建的道路可容納的額外交通量後，政府打算密切監察私家車的增長及調整車輛擁有稅，將私家車數量控制在可接受的水平。

貨車

145. 控制貨車增長是一項較複雜的問題。在擬訂鼓勵有效率使用貨車的措施時，必須小心謹慎，盡可能減低對經濟造成不利影響，當前急務，是減少把小型貨車(特別是車輛總重量在1.9公噸以下)當作個人交通工具使用。其中一些辦法，包括縮減貨車與私家車在稅項上的差距，以及將貨車重新分類，以區分設計上主要用來運貨及客貨兩用的貨車。

146. 此外，改善較大型貨車使用路面的效率，亦屬必要，政府打算立例禁止中型和重型貨車以及貨櫃車使用三線或以上行車道的快線，並在交通要點設立測重站，測查超載車輛，盡量減少行駛緩慢的超載貨車對道路造成損害及阻礙交通。

147. 預料到二零零一年，貨車會佔總道路交通量的一半以上，因此必須清楚了解貨運業的運作特點，以確保改善效率的措施，不致對經濟構成嚴重不利影響。為此，政府準備進行一項貨物運輸研究，這項研究除修訂一九八四年貨車運輸業研究的結果外，還會對鼓勵使用有效率車輛及在交通繁忙時間以外送貨的可行措施，進一步拓展其他鐵路和水上貨運的潛力，以及這些措施所牽涉的經濟影響，加以研究。

的士和公共小型巴士

148. 正如在第四章內曾經討論，現時以配額形式限制的士和公共小型巴士增長的政策，既有需要，而且有效，因此應該繼續施行。為抑制對的士服務的大量需求，政府打算分期調整的士車資，恢復的士與集體運輸工具之間收費的合理差距。

管理車輛的使用

隧道收費

149. 由於來往新界與九龍及港九兩地的交通，估計會急劇增長，因此預期隧道擠塞問題在未來十年會持續。政府已籌劃興建新隧道以紓緩現有隧道的擠塞情況。政府亦歡迎私營機構參與這些工程。興建或計劃中的新隧道包括城門隧道、大老山隧道、將軍澳隧道、西區海底隧道及三號幹線郊野公園段的隧道。

150. 雖然政府已擬訂運輸基礎設施的改善計劃，但在新設施未啟用前，交通擠塞情況有可能惡化至難以接受的水平。經驗亦顯示，新道路設施容易引發抑制的交通需求，導致它們可能較預期更早達到飽和點。因此，政府必須保持現行政策，利用調整收費來限制隧道的使用，以應付隧道或鄰近道路的擠塞情況。

151. 未來數年間，將有新的行車隧道啟用，而基於交通管理的原因，屆時可能有需要調整隧道收費，以調節新舊平行設施，如海底隧道與東區海底隧道、獅子山隧道與大老山隧道的交通分佈情況。在這方面，若有適當的收費設備，可能按車輛類別及一天內的不同時間實施不同的收費。

泊車管制

152. 提供泊車設施，必須使供應與交通情況保持均衡。在繁忙地區供應過多的車位，會鼓勵更多人使用私家車，因而使交通擠塞更趨惡化。另一方面，過度抑制車位的供應，亦可能會導致交通擠塞，因為駕車人士須在路上來回行駛以找尋車位，亦可能把泊車及交通擠塞的問題轉移到不受管制的地區，以及增加違例泊車和引起執法問題。

153. 政府打算繼續實施現行政策，透過賣地計劃，鼓勵私營機構在附近道路能應付因停車場而增加的交通量的地區，興建及經營公眾停車場。一項全面計劃現正展開，找尋適當的地點興建多層及地下停車場，以緩和主要商業及購物區泊車位的不足。由於港口及機場發展研究與都會計劃會影響往來若干地區的車輛交通，以及在這些地區提供泊車設施的需要，因此，興建停車場計劃亦與上述規劃建議一同考慮。為確保有效地使用政府停車場及設有收費錶的路旁車位，政府打算繼續實施現行政策，定期修訂泊車費，以維持15%的可用率。

154. 貨車的急速增長，使貨車停泊設施短缺的情況更趨惡化。這個問題不易解決，因為從經濟角度來看，興建多層貨車停車場並不可行。政府現

正檢討工業區、公共屋邨及私人發展區內貨車停泊及上落貨設施的規劃標準，以確保新發展地區內有足夠的停車設施。貨櫃車的停泊設施，亦正在規劃中，是未來貨櫃港口發展支援設施的一個組成部份。其他長遠的解決辦法，會在貨物運輸研究中加以考慮，目前將繼續採用短期的措施來緩和問題，包括在新建停車場附近將路旁汽車泊車位改為貨車泊車位，在若干選定地區准許在街道旁過夜泊車，使用短期租用的地盤作臨時貨車停車場，以及執行批地條款，以確保貨車停泊及上落貨的設施不得作其他用途。

管制車輛進入交通擠塞地區

155. 目前，政府對於交通擠塞嚴重的道路，會採取包括禁止某類車輛進入的措施，以紓緩擠塞情況。這些措施，已證實在管制道路交通方面頗為有效，政府打算在適當和有需要時，繼續實施。限制貨車在最繁忙時間使用擠塞的主要道路，以鼓勵使用其他路線及在夜間行車，這方面的可能性將在貨物運輸研究中考慮。

燃油稅

156. 每個駕車人士都有責任有效地使用車輛，協助紓緩交通擠塞情況。提高燃油稅，會減低非必要的行車次數。這個方法容易執行，有助減低污染問題，同時，限制汽車數目的需要隨之下降，使更多家庭亦得以享受擁有汽車的好處和樂趣。

157. 但是，這方法不能替代管制車輛擁有的措施，因為這樣會對住在新界須長途跋涉的駕駛人士造成沉重的負擔，而且新界許多道路並不擠塞。對於市區的駕駛人士來說，由於車程通常較短，燃油稅需要大幅增加才能有效。因此，政府打算繼續利用燃油稅作為輔助措施，鼓勵有效地使用車輛，以及達到保護環境的目的。

總結

158. 管理道路使用的整套計劃有四個要點。第一，減輕運輸系統的壓力，規劃土地用途時，須全面考慮運輸的需求，以及進一步推廣靈活上下班時間及交錯工作時間。

159. 第二，有效地使用路面，方法包括運用最新交通管理及工程技術，以改善交通流量。

160. 第三，更合理地使用路面，方法包括實施公共交通優先使用道路計劃，及減少不節省路面和非必要的車輛使用交通嚴重擠塞的地區。

161. 第四，將道路使用需求的增長，維持在道路網可以應付的水平。隧道收費應定期調整，把隧道的擠塞控制至可接受的程度，並盡量使用新舊平行設施。在已建設的地區提供新公眾停車場時，應顧及周圍道路網的容量。採用最新科技實施區域收費的辦法，應予保留，作為一項長期的選擇。的士和小巴的數量，應繼續利用配額來控制。應選擇性地增加徵收車輛擁有稅，以遏止私家車數目的迅速增長，以及減少把小型貨車當作私家車使用。應利用徵收燃油稅，鼓勵所有駕車人士更有效地使用車輛。應根據車輛數目和使用量，密切監察增加車輛擁有稅和燃油稅所帶來的影響。

第六章

未來的路向

162. 本白皮書載列政府的主要運輸策略及政策意向，使香港運輸邁向下一個世紀。這套策略的目標，是把運輸基礎設施及服務，作有效率及安全的運用；改善客貨流通；以及在運輸容量及需求之間取得更佳平衡，使社會得到最大裨益。這套策略分為三個主要部分：

(*a*) 改善運輸基礎設施；
(*b*) 擴展及改善公共交通服務；及
(*c*) 管理使用道路的需求。

163. 上述每個主要部份的目標及主要政策路向的撮要，載於本章。有一點要強調的，是各個部份之間，可以作出變動及調整。舉例來說，管理道路使用需求的措施，可以根據運輸基礎設施發展計劃可能作出的變動而加以調整；假如有資源可加速或擴大發展計劃，管制措施所管制的程度，可以向下調整，相反來說，如果一些擬議主要運輸工程計劃受到阻延，便須實施更多管理措施。

運輸基礎設施的改善

目標

164. 運輸基礎設施發展計劃的目標如下：

(*a*) 興建容量大的重要連接通道，以配合日後的機場和港口設施；
(*b*) 興建效率高的中港運輸通路，以配合過境貨車交通量的增長；
(*c*) 興建容量大的高速公路，連接新市鎮和市區，並把直通交通和地區交通分隔；
(*d*) 擴展鐵路系統至主要的人口密集地區，並減輕現有鐵路網的擠塞；及
(*e*) 興建新道路及改善現有的道路，以紓緩道路網的擠塞情況，及引進最新的安全設計，加強道路安全。

公路工程計劃

165. 未來十年的主要公路工程計劃，計有：

(*a*) 北大嶼山高速公路及大嶼山／馬灣／青衣幹線，為連接赤鱲角新機場的一條高速公路；

(*b*) 三號幹線，包括第三條過海隧道，以及一條連接邊境地區、新機場連接通路、貨櫃碼頭和市區的南北主要通路；
(*c*) 紅磡繞道及其他東西道路改善工程、為連接東西九龍的新道路；
(*d*) 七號幹線及中環——灣仔繞道，為連接港島西岸及北岸的高速公路；
(*e*) 十六號幹線，為連接沙田與西九龍的新高速公路。

鐵路工程計劃

166. 機場鐵路預期在一九九七年完成，以配合新機場第一條跑道的啟用。

167. 政府將會進行一項鐵路發展研究，就第二次整體運輸研究建議的下列工程計劃，重新詳細評估其需要、興建次序及時間：

(*a*) 伸展至將軍澳的地下鐵路支線；
(*b*) 連接新界西北部及荃灣的鐵路；及
(*c*) 第三條過海鐵路。

168. 此外，到九十年代後期，將有可能需要建設一條新的地下鐵路線，通往九龍中部以及中區——灣仔填海區。策劃這條鐵路路線時，會顧及擴展及重行發展現有市區的未來計劃。

公共交通服務的擴展和改善

目標

169. 公共運輸政策的目標是：

(*a*) 維持一個安全、全面、經濟及有效率的運輸網；
(*b*) 繼續改善公共交通服務的質素，以滿足乘客要求更舒適和更快捷服務的期望；
(*c*) 鼓勵市民使用不佔用路面或節省路面的交通工具如鐵路、渡輪及巴士，同時控制較浪費路面的交通工具，以減低道路網所受的壓力；
(*d*) 繼續讓沒有直接資助的私營機構或按審慎商業原則經營的公共機構提供公共交通服務；及
(*e*) 在符合上述目標下，維持多類提供不同速度、舒適程度及收費的公共交通工具，並盡量使交通費保持最低水平。

170. 為達致上述目標，主要的政策路向如下：
(*a*) 繼續更靈活實施公共交通工具的協調政策，以鼓勵各類公共交通工具良性的競爭，確保發展一個全面及有效率的交通網，並使各類公共交通工具的收費維持於合理水平；
(*b*) 維持一個均衡的公共交通服務網，以集體運輸工具為主，如巴士及火車，而以其他交通工具為副，讓乘客有所選擇；
(*c*) 將道路擠塞程度控制至可接受的水平，並透過巴士專線及巴士優先使用道路計劃，使巴士享有適當優先使用路面的權利，以確保能提供有效率及具成本效益的服務；
(*d*) 擴展鐵路系統，以減低道路網的壓力及應付日益增長的鐵路交通需求；
(*e*) 鼓勵提供一個經濟上可行的全面接駁渡輪的巴士路線網，及為渡輪碼頭附近地區制訂綜合性的土地用途與公共交通服務計劃，盡量發揮渡輪服務的優點；
(*f*) 繼續限制小巴的數目，並鼓勵紅色小巴轉作綠色小巴經營，讓小巴維持擔當輔助交通工具的角色；
(*g*) 繼續以配額形式限制的士數量的增加，並分期調整的士車資，恢復的士與集體運輸工具之間收費的合理差距，使的士服務達致供求平衡；
(*h*) 繼續利用非專利巴士，協助應付繁忙時間及其他的需求；
(*i*) 維持有效的監察及管制，以確保公共交通服務安全、效率良好及具成本效益；及
(*j*) 鼓勵公共交通機構改善服務質素，以配合乘客日漸提高的要求。

管理道路的使用

目標

171. 管理道路的使用，目標在於改善客貨運的流通，所用辦法是：
(*a*) 有效使用路面；
(*b*) 讓較節省路面及必要的車輛優先使用道路；及
(*c*) 將交通需求控制在道路系統可以應付的水平。

172. 主要的政策路向如下：
(*a*) 引進最新的交通管理措施及盡量減少因壞車、交通意外、道路維修及進行公用事業工程而造成的交通不便，使能有效地使用路面；
(*b*) 實施公共交通優先使用道路計劃，並控制較不節省路面及非必要的車輛進入嚴重交通擠塞的地區，使能更合理地使用路面；
(*c*) 管理交通需求——
(i) 盡可能調整土地用途，以減輕運輸基礎設施及運輸服務所承受的壓力；
(ii) 鼓勵更多機構採用靈活上下班時間及交錯工作時間，減輕繁忙時間交通擠塞；
(iii) 保留採用最新科技實施區域收費，作為一項長遠的選擇，並留意日後科技的進展，以及其他城市的施行情況；
(iv) 研究方法，以改善貨車使用路面的效率；
(v) 調整私家車擁有稅，以確保私家車增長率控制在道路系統可以應付的水平，加幅視乎經濟增長率及計劃興建道路的容量；
(vi) 提高燃油稅，作為輔助措施鼓勵駕車人士有效使用車輛及達致政府保護環境的目標；
(vii) 將輕型貨車重新分類，並提高其擁有稅，以減少用作個人交通工具的情況；
(viii) 調整隧道收費，將隧道擠塞控制在可接受水平，並使新舊平行道路得以盡量利用；
(ix) 繼續以配額形式限制的士及小巴數量的增加；及
(x) 透過賣地計劃及私人發展，建設新停車場。

173. 香港是一個活力充沛的城市，不停地向前邁進。本港不斷轉變的運輸問題，以一成不變的計劃來解決，並非明智。政府的運輸策略，將會切合實際靈活地推行，更會不時作出檢討，以配合轉變中的運輸需求及發展。